

УДК 351.755:314.74

ДЕЯКІ АСПЕКТИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ У СФЕРІ МІГРАЦІЇ

Янішевська Катерина Дмитрівна,
викладач кафедри кримінально-правових дисциплін
та судочинства ННІ права,
Сумський державний університет



Фавстіна Марина Володимирівна,
студентка IV курсу ННІ права,
Сумський державний університет

Стаття присвячена висвітленню питань щодо проблем сучасного реформування системи суб'єктів державного адміністрування у сфері міграції населення, так як міграція населення являє собою складний феномен, який потребує дослідження фахівцями багатьох спеціальностей.

У роботі проаналізовано різні підходи вітчизняних науковців щодо теоретичного визначення поняття «міграція», з'ясовано, що міграція являє собою перетин адміністративного кордону, добровільний чи примусовий просторовий рух осіб чи груп осіб, а також в'їзду за наявності або без неї законних підстав на певний період часу або назавжди. З'ясовано, що державне адміністрування відносин у сфері міграції населення, безумовно, повинно мати юридичну основу у вигляді відповідних нормативно-правових приписів і норм. І саме тому важливим орієнтиром в розвитку міграційного законодавства України стало затвердження Концепції державної міграційної політики.

Визначено перелік основних державних органів, які здійснюють певні повноваження в міграційному процесі, особливо присвячена увага Державній міграційній службі України, до основних завдань якої належить реалізація державної політики у сферах міграції (іміграції та еміграції), зокрема протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

Звертається увага на місце вказаних органів серед інших суб'єктів державного управління та особливості їх взаємодії між собою. Також у статті було обумовлено можливість створення єдиного державного інформаційно-аналітичного центру зі збирання та обробки даних щодо міграційного процесу населення. Зазначено, що, на часі, створення такого державного органу, як Національна служба міграції, яка б спільно з Державною службою зайнятості могла б реалізувати всі ті положення та завдання, які стоять перед суспільством і потребують нагального вирішення в сфері міграції.

Ключові слова : міграція, система, державні органи, компетенція, міграційна політика.

Yanishevsk K. D., Favstina M. V. Some Aspects of Reforming the System of Government in Migration. The article is related to the issues of the modern reformation of the system of public

administration subjects in the sphere of population as migration poses difficult phenomenon which needs research of experts in different fields.

It was analyzed different approaches of native scientist as to theoretical definition of the term “migration”. It was defined that migration is the overlap of administrative boundary, ultraneous or involuntary spatial move of persons or group of persons and also entrance upon on availability without legitimate grounds for a pecified period pr forever.

It was found that public administration of relations in the sphere of people migration, absolutely, should be eligible by way of prorated legal norms. That’s why ratification of the Concept of State Migration Policy became an important landmark in the development of migration legislation.

It was defined a bead-roll of main public authorities which exercise the located powers in the migration process, especially it was given much attention to the Government Migration Service of Ukraine, the main tasks of which is the state policy implementation in the spheres of migration (immigration and emigration), in particular, crossing to irregular migration, citizenry, registration of physical persons, displaced persons and other defined by legislation categories of migrants.

Attention was directed on the position of the named authorities on the position of the named authorities among other subjects of public administration and special aspects of its ineration between them. Also in the article it was agreed to the possibility of creation of unified state information analytic center on data-gathering and processing as to migration process. It was noticed that creation of such public authority as National Migration Service which joint with State Employment Service of Ukraine could implement all that provisions and tasks which are stayed before society and need urgent solution in the sphere of migration.

Keywords : migration, system, public authorities, competence, migration policy.

Постановка проблеми. З набуттям Україною незалежності та початком розвитку української державності зроблені значні кроки для формування державної політики в сфері міграції, але в даний час реформування системи контролюючих органів в Україні призвело до ускладнення міграційної ситуації, у вигляді розмитої структури суб'єктів, які мають регулювати правовідносини в цій сфері. Позитивним зрушення стало оновлення міграційного законодавства, відбуваються зміни нормативно-правових актів згідно міжнародних норм, які виокремлюють правовий статус суб'єктів державного впливу.

Побудова єдиного механізму суб'єктів державного адміністрування відносин у сфері міграції населення є вкрай важливим для України, особливо в умовах взяття курсу на інтеграцію до Європейського Союзу.

Зазначені проблемні аспекти обумовлюють актуальність наукового дослідження та залишаються недостатньо висвітленими правничою спільнотою.

Стан дослідження. Різноманітні аспекти права щодо питання державних органів у сфері міграції розглядалися у наукових працях таких дослідників, як О. О. Бандурки, М. М. Богуславського, І. К. Василенка, І. О. Гарної, Ю. Ф. Гаврушко, О. В. Кузьменко, І. А. Мамедова, Г. Г. Москаля, С. О. Мосьондза, Т. К. Назарова, О. А. Оврамеця, В. І. Олефіра.

Дані дослідження потребують розвитку і подальшого державного регулювання шляхом прийняття відповідних законодавчих актів України. Науковці в тій чи іншій мірі торкалися питання системи державних органів України, але тільки опосередковано, в ході цілеспрямовано дослідження.

Метою цієї статті є висвітлення деяких теоретичних та практичних питань системи суб'єктів державного адміністрування відносин у сфері міграції населення.

Виклад основного матеріалу. Міграція населення є складним феноменом, тому вона досліджується фахівцями багатьох спеціальностей. Так, лише з'ясувавши сутність цього явища, можна сформулювати його теоретичне значення і вирішити, яким терміном його позначити. Міграцію як універсальне поняття можна ототожнити з таким синонімічним рядом – рух, переселення, пересування, переміщення.

Ч. І. Качурець зазначив, що поняття міграції у вузькому значенні розглядає як вид територіального переміщення населення, який завершується зміною постійного місця проживання, тобто – переселенням. Міграції є масовими переміщеннями населення через кордони тих чи інших територій будь-якої тривалості, регулярності та цільової спрямованості зі зміною місця проживання назавжди або на досить тривалий час [1, с.172].

За Н. П. Тиндик поняття «міграція» у найбільш широкому розумінні тотожне поняттю «рухливість»; у широкому – сукупності механічних, професійних і галузевих переміщень населення; у вузькому розумінні міграція – це будь-яке просторове переміщення [8, с.112].

Становище особи, яке вона займає в соціальній системі та яке визначено низкою економічних, професійних, етнічних та інших ознак, характеризується поняттям статусу. Відносини індивіда з суспільством, державою можна охарактеризувати, визначивши види соціальних статусів та правовідносин.

Для визначення різноманітних ознак та сфери діяльності необхідно в першу чергу виокремити правовий статус органу адміністративних правовідносин в сфері міграції, оскільки в суб'єкти адміністративному праві, мають як спільні, так і притаманні лише їм риси.

Механізм регулювання будь-якої сфери відносин у першу чергу передбачає ефективну діяльність або організаційне утворення, яке реалізовується через поставленні раніше завдання та цілі. Безпосередньо механізм регулювання міграційного процесу включає основні засади міграційної політики та здійснення контролю за дотриманням нормативних актів у зазначеній сфері

Державне адміністрування відносин у сфері міграції населення, безумовно, повинно мати юридичну основу у вигляді відповідних нормативно-правових приписів і норм. Важливим орієнтиром в розвитку міграційного законодавства України стало затвердження Концепції державної міграційної політики [5]. Вона визначила стратегічні цілі, завдання, механізми, принципи й стандарти щодо забезпечення прав і свобод громадян у сфері державної міграційної політики України. До її прийняття не було комплексного документа, що визначав би всі перелічені напрями, заходи, принципи, на яких має ґрунтуватися державна міграційна політика.

Відповідно до Конституції України єдиним органом законодавчої влади є Верховна Рада, тобто саме парламент визначає основні напрями міграційної політики держави, її структуру та провадження. Згідно зі ст. 3 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» метою парламентського контролю, який здійснює Омбудсман, є захист прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією, законами й міжнародними договорами України, зокрема і всіх питань, пов'язаних із міграційними процесами як

усередині держави, так і на міжнародному рівні, порушення прав мігрантів та їх соціалізація [6].

У розділі II Закону України «Про імміграцію» регламентовано повноваження органів, що забезпечують виконання законодавства України про імміграцію. Так, у відповідності до ст. 5 вказаного Закону Кабінет Міністрів України:

1. визначає порядок формування квоти імміграції і встановлює квоту імміграції на кожний календарний рік;

2. визначає порядок провадження за заявами про надання дозволів на імміграцію і поданнями про скасування дозволів на імміграцію та виконання прийнятих рішень;

3. затверджує зразок посвідки на постійне проживання, правила та порядок її оформлення і видачі [4].

Адміністративна реформа, яка постійно проводиться у нашій державі, частково вирішила проблемні питання щодо регулювання міграційних процесів. Саме Указом Президента України було знову створено окремий державний орган – Державну міграційну службу України (далі – ДМС України). Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 року «Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України», до основних завдань ДМС України належить реалізація державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), зокрема протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [2].

Прийняття вказаного нормативно-правового акту було обумовлено необхідністю визначення статусу державної міграційної служби в Україні, її функцій та правових основ діяльності.

Постановою передбачено, що Державна міграційна служба України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [2].

Важлива складова реформування в системі органів міграції виокремлюється саме в кадровому складі ДМС, оскільки він сформований в переважній більшості зі співробітників Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, внаслідок чого ДМС перейняла всі

негативні корупційні чинники системи, які не вдалося викоринити до цього часу.

Наступним аспектом реформування системи державних органів в сфері міграції стало те, що окремий державний орган, який в межах своєї компетенції протидіє нелегальній міграції, а саме це була Державна митна служба України, на даний час реформована у Державну фіскальну службу України.

О. І. Савченко зазначила, що у системі державних органів протидії порушень міграційної сфери можна виокремити правоохоронні органи, які очолює Міністерство внутрішніх справ України. [7, с. 25]. Слід також зауважити, що окрім вказаних державних органів деякі повноваження у сфері міграції, зокрема ті, які спрямовуються на забезпечення громадської безпеки міграційного процесу, мають органи Служби безпеки України, Державної прикордонної служби, прокуратури. Вказані суб'єкти виконанням свої повноважень протидіють нелегальній міграції.

Окремі повноваження в реалізації міграційного процесу мають також Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство соціальної політики України, Міністерство освіти та науки України, Міністерство молоді і спорту України, Міністерство екології та природних ресурсів України.

З вищезазначеного вбачається, що в сфері міграції існує безліч державних органів, які мають ті чи інші повноваження в даній сфері, і які певним чином впливають на міграційний процес.

Зважаючи на це науковцями не раз робилися спроби класифікувати вказані державні органи за ознакою компетенції, за їхнім призначенням, тощо.

У нинішніх умовах міграційна політика держави має охоплювати систему правових, адміністративних, організаційно-фінансових заходів та інформаційне забезпечення урядових структур і громадських об'єднань для впорядкування міграційного простору, регулювання міграційного руху населення з позицій національних пріоритетів, кількісного та якісного складу міграційних потоків, їх соціальної, демографічної та економічної структури. Значний вплив, пов'язаний із протидією нелегальній міграції, проводить Міністерство закордонних справ України, бере участь у формуванні та реалізації державної політики з візових і міграційних питань.

Слід зауважити, що Закон України «Про біженців і осіб, які потребують додаткового або

тимчасового захисту» зазначає, що Міністерство закордонних справ України, закордонні дипломатичні установи України беруть участь у підготовці документів та вносять в установленому порядку пропозиції Кабінету Міністрів України щодо укладення міжнародних договорів з питань, пов'язаних із захистом соціальних, економічних та інших прав і інтересів біженців, зокрема з компенсацією збитків, завданих біженцям, витратами на їх приймання та облаштування [3].

Також Міністерство закордонних справ України виконує загальний нагляд за реалізацією міжнародних угод та договорів у сфері захисту біженців, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Висновки. Узагальнюючи вище сказане, міграцію можна розглядати як перетин адміністративного кордону, добровільний чи примусовий просторовий рух осіб чи груп осіб, а також в'їзду за наявності або без неї законних підстав на певний період часу або назавжди.

Зважаючи на вищезазначене стосовно величезної кількості державних органів, які мають певні повноваження в сфері міграції, слід наголосити про можливість створення єдиного державного інформаційно-аналітичного центру зі збирання та обробки даних щодо міграційного процесу населення, що значною мірою має поліпшити роботу державним органам в сфері міграції.

Необхідність створення такого спеціального органу, який би здійснював регулювання міграційних процесів в країні, постійно обговорювалася як у наукових колах, так і у сфері державного управління. В даний час, наша держава потребує створення – Національної служби міграції, яка б спільно з Державною службою зайнятості могла б реалізувати наступні завдання:

1. запровадження обов'язкового внесення відомостей українських громадян перед імміграцією за кордон, та в першу чергу налагодження чіткої систему переміщень населення в інші країни;

2. тісне співробітництво з подібними організаціями та установами за кордоном.

3. запровадження та контроль процесу навчання (стажування) співробітників українських державних органів у країнах, які мають позитивний результат і напрацьовану практику у сфері регулювання міграційних процесів в країні.

Використана література :

1. Качурець Ч. І. Теоретичний аспект впливу процесів на зовнішню політику та національну безпеку України / Ч. І. Качурець // Зовнішня політика і міжнародні відносини Вісник СевНТУ. Вип. 100: Політологія: зб. наук. пр., 2009. – С.172-177.
2. Положення про Державну міграційну службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014. – №360.
3. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : Закон України від 08.07.2011 // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2012. – № 16.–ст.146.
4. Про імміграцію : Закон України від 07.06.2001 // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2001.– N 41.– ст.197.
5. Про Концепцію державної міграційної політики : Указ Президента України від 30.05.2011. – № 622/2011.
6. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23.12.1997// Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1998.– № 20.– ст. 99.
7. Савченко О. І. Правове забезпечення взаємодії міліції та Державної прикордонної служби щодо протидії нелегальній міграції / О. І. Савченко // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ : збірник наукових праць. – 2006. – Спеціальний випуск № 1 (28). – С. 214–222.
8. Тиндик Н. П. Світовий міграційний процес : теорія, практика, державне регулювання : монографія / Надія Петрівна Тиндик. – К. : Атіка, 2006. – 532 с.